

# 我国政府首席信息官制度的构建

□ 文 / 莫亚之

**提要** 本文分析我国政府首席信息官(CIO)制度建设的现实需求以及可行性,提出我国政府首席信息官(CIO)制度建设的一些构想。

**关键词** 政府首席信息官制度;电子政务;政府信息管理;CIO

中图分类号:D63 文献标识码:A

所谓政府首席信息官(CIO),是全面负责本部门政府信息资源管理、开发、利用以及与信息技术应用有关事宜的专职高官,处于决策层,具有组织协调和资源整合权力。为了加强政府信息资源管理,美国最早建立了政府首席信息官(CIO)制度。大大提升了电子政务建设的效率和效能。之后,世界发达国家纷纷建立首席信息官(CIO)制度。我国政府信息化建设正在向纵深发展的过程中,但是缺乏相应的完善的管理制度,为了解决统一规划、资源整合、协调发展等瓶颈问题,建立并逐步推行政府首席信息官(CIO)制度是我国电子政务改革的必然选择。

一、我国政府首席信息官制度建设的现实需要分析

(一)深化政府机构改革,推动电子政务深入发展的需要。我国自1999年实施“政府上网工程”以来,政府信息化获得较大发展,各级各部门政府基本上都建立了自己的门户网站,到2005年底总计已超过12,000个。而且在基础数据库、网络平台的建设也形成了一定的规模。在新的形势下,我国的电子政务建设在完成办公自动化后,必然转向纵深方向发展。政府各部门协同办公、各类信息系统整合等更高层次发展成为迫切需要,以突出电子政务建设的效率和效能。应用软件开发、提高运营服务能力、整合资源与业务流程等

方面要加大投入的力度。在信息资源管理方面,要加强对政府公共信息资源管理,重点进行政府公共信息资源的开发与利用。当前,我国电子政务的建设已呈现出运作模式市场化、运行主体多元化项目管理专业化的特点方式。由此说明,我国的电子政务建设已进入一个新的战略管理阶段,缺乏统一规划、统一标准成为建设瓶颈。建立与新条件新要求相适应的管理体制和管理模式成为迫切需要,建立首席信息官制度成为现实需要。

(二)建设政府信息化高素质人才队伍的必然选择。我国电子政务建设和管理队伍的人员构成有以下几个部分:一是各级政府信息化领导与决策机构的人员;二是各级政府所属各部门信息化建设管理机构的人员;三是各级政府及其所属部门的信息化与电子政务建设项目的管理人员。当前对这支队伍中各部分人员的职责权限、素质能力缺乏相应的管理措施、管理体制,致使总体上人才队伍素质不高,能力不强,政府系统无法吸引高级信息化建设和管理人才,这与我国电子政务建设和管理需求是极不适应的。如何培养和造就一支高素质的人才队伍,建立一套符合我国实际情况的人才管理与开发体系和制度,是政府信息化长远发展的关键。而政府首席信息官又是建设政府信息化人才队伍的关键。所以,建立政府首席信息官制度是人才队伍建设的切入点,具有基础作用和引领作用。在我国,承担着其他国家政府首席信息官的大部分职责的是各级政府及其所属机构信息化主管部门的负责人。

但是,相对于我国推进政府信息化建设的发展需要,与其他国家政府首席信息官制度相比较,我国的管理存在明显不

足。建立政府首席信息官制度必须着重考虑和解决以下几个问题:一是各级政府及其所属部门信息化主管机构负责人地位不高,权责不匹配;二是缺乏相应法律法规依据,确定任职人员的权责、核心能力;三是录用、考核管理制度缺位。

(三)加强政府信息资源管理开发利用的内在要求。我国在政府信息资源管理方面取得了一定的成绩,建立和完善了一批综合基础数据库,加快了政府信息资源的数字化、传输网络化、应用集约化的进程,为政府管理和决策提供了更为科学、快捷的信息支持。国家信息化领导小组于2005年发布了《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》规范了我国在这一领域的政府行为,使政务信息资源管理有了制度保证。但是,我国的政府信息资源管理还处于比较落后的状态,缺乏对信息资源深层次的开发和利用。这突出表现在以下几个方面:一是管理落后。目前我国对信息资源的管理主要沿用传统模式,无法保障信息的完整性、真实性和及时性;二是缺乏统一的管理规划,政府信息资源垄断、闲置问题严重;三是配套措施不到位,数据标准不一致,相关法律法规不完善,建设、维护资金投入不足等问题还大量存在。要解决以上这些问题,就必须建立政府首席信息官制度,在政府首席信息官的协调下对政府的信息资源进行统一的、专业化的管理和开发利用,进行政府信息的全方位管理。

二、可行性条件

随着政府信息化建设的发展,我国对建立政府首席信息官制度的认识正在逐步深化,有些地方或部门自行开始进行实践探索,这表明我国首席信息官制度建设的必要性和紧迫性。

(一)发达国家有成熟经验。从进行首席信息官(CIO)制度建设实践并明确政府首席信息官概念,政府首席信息官制度在发达国家经过20多年的发展,已经积累了比较成熟的经验,实践证明,美国等发达国家政府首席信息官制度建设是成功的。具体表现在对政府首席信息官的主要职责、管理规定与模式、核心素质和能力等的确立都有成功的经验。我国电子政务建设当然要遵循普遍的发展规律,也会经历基本相同的发展路径,遇到一些共同的问题,因此,可以借鉴外国已有经验,建立类似的管理制度、移植改造外国的管理方法。政府首席信息官制度是带有普遍性的电子政务管理制度。发达国家的先行经验可以为我国提供有益的借鉴。

(二)企业首席信息官制度建设模式可供参考。21世纪是信息社会,信息时代提高了信息资源管理的战略地位,企业对这一认识是敏锐的,这一发展脉络在企业界表现为首席信息官的诞生和发展。从世界范围考查,企业首席信息官制度已经成为非常普遍的制度形式,这一制度提高了企业效益和企业核心竞争力。据统计,目前世界500强企业大都建立了首席信息官制度,为适应这一趋势,我国越来越多的企业也建立了这一制度。企业首席信息官制度设立的效益及效能目的与政府首席信息官制度设立出发点有不少相似之处。由此可见,我国建立政府首席信息官制度亦有模式参考,可以充分吸收和借鉴企业首席信息官制度的建设模式。

(三)我国地方政府已经开始了有益尝试。我国一些地方政府为了解决电子政务发展的瓶颈,提升电子政务竞争力,开始尝试建立首席信息官职位和相关制度。(表1)另外,还有一些地方政府对管理模式还进行了探索,对建立政府信息化管理

表1

时间	地方政府	试点项目
1999年	上海市政府	启动首席信息官制度的试点
2001年	江苏省政府	启动首席信息官研修制度
2002年	广东省政府	明确提出建立信息主管制度
2003年	北京市宣武区政府	首次任命的43名处级政府首席信息官走马上任

市场化原则通过多种形式授予部门信息主管以一定特权,面向社会公开竞聘录用专业的IT人士担任部门信息主管等等。这些试点工作不仅开展时间早,而且理念也较先进。对于我国建立政府首席信息官制度是有益的尝试和探索。

(四)在现有政府管理框架中可以找到现实依据。一是我国建立政府首席信息官制度体系,可以在已有架构基础上进行调整、规范。由于我国目前的电子政务管理的组织架构已经初步具备规模,有比较完善的组织结构,可以说已经解决了组织架构的问题;二是我国现行的人才资源管理与开发的制度体系预留了建立政府首席信息官制度的空间。分析如下:首先,在政府和非政府组织内部设立首席信息官职位有制度依据,在实践中是可行的。比如总会计师、总工程师、总经济师等职位,在我国的政府部门和非政府组织中,已经有很成熟的管理实践。无疑,政府首席信息官有与这些职位相同的属性;其次,我国已经建立了较为完善的公务员管理制度,这一制度可以作为我国建立政府首席信息官制度的制度基础之一。按照《公务员法》规定,我国的公务员分为综合管理、专业技术、行政执法三大类。首席信息官专业性强,其制度选择应该考虑包括它的专业技术在内的特征;再次,不论横向还是纵向,在现行的管理体制中,都存在某些机构或人员在具体业务管理上地位较高、权力较大的管理模式。这与当前国外已有制度中首席信息官直属高层次领导管理的做法是一致的。

### 三、建设我国政府首席信息官管理体制的构想

我国建立政府首席信息官制度,首先要确定建设原则。一要立足于我国政府信息化建设发展的实际水平,考虑我国实际需要,不仅要解决实践中遇到的现实问题,还要考虑到政府信息化建设可持续性

发展,具有一定的前瞻性;二要充分考虑到我国的政治与行政传统,充分考虑改革中可能遇到的障碍,以现行的行政管

理体制为基础,从公共部门人力资源开发的实际出发,进行系统考虑和整体布置;三要尊重一般规律,量力而行,适当超前,少走弯路。

(一)组织体系构建。逐步整合现有的电子政务建设与管理机构,建立统一的、层级分明的政府首席信息官的组织架构,形成从中央到地方统一完整的系统,各级政府或政府部门的首席信息官要由本级主要领导担任。国家和省级信息化决策机构是国家和地方政府信息化建设的最高决策机构,分别负责制定国家和本省的政府信息化发展战略和相应标准、规范。各级信息化决策机构下设首席信息官办公室,其负责人为首席信息官。国务院各部委也建立相应组织机构,并领导本系统下级政府部门组织机构工作。

(二)责任关系确立。要使政府首席信息官管理体制高效运行,必须使整个系统的责任关系清晰而有序。政府首席信息官的责任关系应该是一个矩阵结构。政府首席信息官的基本职责,除了对本级信息政策决策机构负责外,上下级政府的首席信息官、上下级政府所属部门之间的首席信息官存在协调与指导关系,形成纵横联系的矩阵网络。中央政府的首席信息官负责协调省级政府首席信息官的工作,并指导其工作,负责领导中央各部委首席信息官的工作;以此类推,省级首席信息官负责协调本省内各市县首席信息官的工作,领导省直各委办局首席信息官的工作。同时,政府及其所属部门的首席信息官向本级政府或本部门的行政首长负责。下级政府的首席信息官要向上级政府的首席信息官、下级政府部门的首席信息官要向上级部门的首席信息官汇报工作,从而构成一个责任清晰、管理有序的高效系统。

(三)任职机制设计。政府首席信息官的选任除了应该按各级主要领导干部的选任规则选拔外,还要注意扩大候选人范围,真正面向社会公开选拔。为了促进电子政务协调发展,必须设计政府首席信息官的制度化交流管理。交流机制可以做以下设计:一是职位轮换制。人事隶属关系不变的情况,一级政府各部门的首席信息官实行交互任职;在垂直管理系统,首席

# 重庆市公租房政府供给模式经验借鉴

□ 文 / 张 娜

**提要** 随着保障性住房的发展,公租房的建设成为国家保障性住房政策的重点。本文通过对重庆市公租房供给模式的分析,对其发展过程的经验进行总结,以实现对我国公租房供给模式理论和实践的发展和完善。

**关键词** 公租房 政府供给模式 重庆  
**中图分类号** F81 **文献标识码** A

住房是人类生存的必需物质条件。随着房地产市场价格的不断攀升,住房问题成为了改善民生问题的重要内容之一,也成为了一个具有政治属性的社会问题。众所周知,单纯依靠市场不能解决所有人的住房问题,中低收入家庭的住房问题必须依靠政府提供的充足的保障性住房来解决。为了保障和改善民生,促进社会和谐进步,有关政府部门出台了一系列的住房政策,例如经济适用房、廉租房、公租房等相关管理办法。

作为保障性住房的组成部分,公租房解决的主要是“夹心层”住房难的问题。“夹心层”主要指的是既没有经济实力购买商品房的,也没有满足申请条件去购买经济适用房或者租用廉租住房的中低收入家庭。这部分人在社会中所占的比重正呈

扩大之势,他们对住房的关注度要强于其他群体。

基于这样的原因,重庆市于2010年2月启动了大规模的公租房建设计划,并逐渐形成了所谓的重庆样本。重庆公租房的推出,改变了目前中国城市住房供给主要由市场提供的单一供房体系,将住房供给模式转变为政府保障与市场供给并举的双轨运行机制,为我国公租房的发展带来了新的经验和新的思考。

## 一、公租房的定义

《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》将公共租赁住房定义为:政府投资并提供政策支持,限定套型面积和按优惠租金标准向符合条件的家庭供应的保障性住房。公租房实际上是政府为解决社会“夹心层”住房问题而主导建设的保障性住房,公租房的建设主体是政府。它是对我国现有保障性住房体系的一个补充。

公共租赁住房提供的是过渡性保障,基本原则是“人人享有适当的住房”而不是“居者有其屋”的理念。现阶段,保障性住房的供需矛盾极其突出,作为一种新的保障性住房,公共租赁住房的建设运营还处在摸索阶段,不确定的因素很多,但这无疑是今后保障性住房发展的主要方向。

发展并完善保障租赁市场,是住房保障体系的重要举措。

## 二、重庆公租房发展现状

在未来若干年,重庆市制定规划将建4,000万平方米公租房,预计在2010~2012年的3年内,每年建设1,000万平方米,今后视社会需求再建1,000万平方米或更多公租房。2011年重庆市还将开工建设8个公租房项目,包括北碚水土、九龙坡西彭、大渡口钓鱼嘴、巴南区龙洲湾、渝北区木耳、复盛、空港保税区、西永微电园等,共计1,350万平方米。重庆市对公租房的建设,以“五化”标准保品质:设计高端化;户型人性化;公交立体化;绿色生态化;设施配套化。因此,重庆市公租房具有以下特点:

1、规划合理。公租房小区分为主城区项目和远郊区项目,主要布局在主城区一、二环线之间新规划的21个聚居区中,有较成熟的产业支撑。

2、交通方便。每个公租房小区均处在轨道交通的站点附近,公交线路充足并适当设置公交转运站场,保证小区居民能够出行方便。

3、配套完善。超市、农贸市场等生活服务设施配套,设有社区医院、幼儿园、小

信息官的职位轮换应该遵从现行的职位轮换规定;二是社会交流制。政府首席信息官与企事业单位的首席信息官之间应建立资格互认制度,实现职位交流。首席信息官任职轮转的安排由本级政府或上级部门(在垂直管理系统)的首席信息官负责;三是联席会议制。上级政府首席信息官定期召开由所管辖区域内下一级政府首席信息官参加的联席会议;四是委员会制。由中央、省、市三级政府的首席信息

官定期召开由各部门首席信息官参加的委员会会议,交流各部门电子政务发展的有关情况,就共同面临的发展问题进行探讨,安排布置本级政府电子政务发展的相关事宜。

另外,政府首席信息官的组织地位、能力与素质、职责、政府首席信息官的选拔任用、考核、培训、薪酬以及退出与职业发展等具体管理制度,都是建设我国政府首席信息官制度的基础工作,需要进一步

研究。

(作者单位:广西现代职业技术学院)

## 主要参考文献:

- [1] 李志更等.我国政府首席信息官制度建设现状分析[J].电子政务,2007,4.
- [2] 杨寅等.我国政府信息资源管理的现状及完善[J].行政法学研究,2006,4.
- [3] 吴江等.我国政府首席信息官制度建设构想[J].电子政务,2007,4.